



МИНИСТЕРСТВО ОБРАЗОВАНИЯ МОСКОВСКОЙ ОБЛАСТИ  
Государственное образовательное учреждение высшего образования Московской области  
**МОСКОВСКИЙ ГОСУДАРСТВЕННЫЙ ОБЛАСТНОЙ УНИВЕРСИТЕТ**  
(МГОУ)  
**ЦЕНТР ИССЛЕДОВАНИЙ ПРОБЛЕМ**  
**ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ**

Веры Волошиной ул., д. 24,  
г. Мытищи, Московская область, 141014

Тел.: (495) 780-09-46; факс: (499) 261-22-28  
E-mail: CIPTUS@mgou.ru

---

**АНАЛИТИЧЕСКИЙ ДОКЛАД**  
**о полномочиях субъектов РФ по установлению ограничительных мер в**  
**условиях распространения опасных инфекционных заболеваний и**  
**правовых рисках, которые могут возникать при реализации**  
**соответствующих ограничительных мер, введенных органами**  
**государственной власти Московской области в связи с**  
**распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)**

**1. О полномочиях субъектов РФ по установлению**  
**ограничительных мер в условиях распространения опасных**  
**инфекционных заболеваний**

1.1. Реформа федеративных отношений в части разграничения предметов ведения и полномочий Российской Федерации и ее субъектов (Федеральные законы от 22 августа 2004 г. № 122-ФЗ, от 31 декабря 2005 г. № 199-ФЗ, от 29 декабря 2006 г. № 258-ФЗ, от 18 октября 2007 г. № 230-ФЗ и др.) привела к сокращению регулятивных полномочий субъектов РФ в различных сферах общественных отношений. Многие полномочия, ранее закрепленные за субъектами РФ в качестве их собственных полномочий, были изъяты из их ведения или перешли в разряд полномочий, делегированных Российской Федерацией для исполнения. Эта общая тенденция коснулась в том числе полномочий в сфере здравоохранения и обеспечения санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

В конституционной практике сложилось представление о том, что регулирование прав и свобод и их ограничение являются исключительной прерогативой федерального законодателя (п. «в» ст. 71, ч. 3 ст. 55 Конституции РФ). Субъекты РФ не вправе вводить для граждан и организаций ограничения прав и свобод, которые прямо не предусмотрены федеральными законами. Деятельность судов и прокуратуры обеспечивала строгое следование такой практике.

Угроза распространения на территории Российской Федерации новой коронавирусной инфекции (COVID-19) уже в феврале – марте 2020 года потребовала принятия срочных превентивных мер, направленных на изоляцию зараженных лиц, своевременное выявление заболевших, ограничение возможности быстрого распространения инфекции и иное адекватное реагирование на пандемию. Федеральный закон от 30.03.1999 № 52-ФЗ «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» относил регулирование порядка осуществления ограничительных мер, определение их состава, осуществление санитарно-эпидемиологического надзора и издание в связи с этим обязательных для граждан и организаций постановлений, предписаний, принятие иных неотложных мер по борьбе с эпидемией, сопряженных с ограничением прав и свобод, к ведению федеральных органов государственной власти (ст. 5, 10, 11, 31, 33, 34 и др.).

Однако в ситуации, сложившейся весной 2020 года, борьба с пандемией потребовала принятия комплекса управленческих и экономических решений, создания в каждом регионе единого центра, обеспечивающего контроль за распространением инфекционного заболевания и необходимые меры реагирования. Эти задачи не могли быть решены территориальными органами уполномоченных федеральных ведомств. Поэтому органам государственной власти субъектов РФ пришлось начинать решение указанной задачи с дефицитом полномочий, в том числе в части возможности введения необходимых ограничений для граждан и организаций. Потребность в расширении соответствующих

полномочий субъектов РФ и учете региональной специфики распространения новой коронавирусной инфекции была отмечена в выступлениях Президента РФ.

Кроме того, Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» не предусматривал возможность установления какого-либо специального правового режима при угрозе распространения инфекции, предваряющего введение карантина, а также возможность введения каких-либо ограничительных мер и дополнительных обременений в отношении граждан и организаций до официального введения карантина. В сложившейся ситуации в ряде регионов выход был найден в применении по аналогии положений Федерального закона от 21.12.1994 № 68-ФЗ «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» и введении режима повышенной готовности при угрозе возникновения чрезвычайной ситуации (подпункт «б» пункта 6 статьи 4.1).

Данный Федеральный закон пришлось применять по аналогии, хотя его действие не распространялось на случаи возникновения эпидемии или ее угрозы. Введение каких-либо карантинных мер или мер по предупреждению инфекционных заболеваний указанный Федеральный закон не регулировал. Подлежащий применению профильный Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» не предусматривал подобные превентивные меры.

1.2. Федеральный закон от 01.04.2020 № 98-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации по вопросам предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций» санкционировал уже сложившуюся в ряде регионов практику и распространил действие Федерального закона «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» на случай распространения заболевания, представляющего опасность для окружающих (п. 1 ст. 2). Органы государственной власти

субъектов РФ были наделены полномочиями по установлению обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации, в том числе в дополнение к правилам, установленным Правительством РФ (п.п. «а» п. 4 и п. 6 ст. 2).

При этом следует иметь в виду, что установление обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения не означает возможность произвольно ограничивать нормативными правовыми актами субъектов РФ права и свободы, установленные и гарантированные федеральными законами. Для того чтобы «правила поведения» отменяли нормы федеральных законов, гарантирующие определенный объем прав граждан и организаций, необходимо дополнить эти федеральные законы конкретными нормами, указывающими, какие именно ограничения вправе вводить субъекты РФ в рамках «правил поведения» при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Либо непосредственно в Федеральном законе «О защите населения и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера» должны быть конкретно перечислены те ограничения свободы экономической деятельности, свободы передвижения, свободы перемещения товаров, работ и услуг, иных свобод, которые допускается вводить «правилами поведения» на уровне субъектов РФ. Отсутствие такого конкретизированного перечня возможных ограничительных мер скорее снижает эффективность соответствующей деятельности субъектов РФ, чем расширяет свободу их усмотрения.

Без должной конкретизации в федеральном законе объема полномочий субъектов РФ на практике будут постоянно возникать сомнения в наличии у субъекта РФ соответствующих полномочий, будут высказываться мнения о возможном превышении полномочий. Можно ожидать, что при определенных обстоятельствах (при снижении опасности распространения новой коронавирусной инфекции либо при росте

недовольства населения введением ограничительных мер) правоприменительная практика (в том числе практика судов, прокуратуры, федеральных органов исполнительной власти) будет ограничительно толковать полномочие субъектов РФ по установлению обязательных для исполнения гражданами и организациями правил поведения при введении режима повышенной готовности или чрезвычайной ситуации. Весьма вероятным станет толкование о недопустимости введения на региональном уровне ограничений, прямо не указанных в федеральном законе.

1.3. Таким образом, актуальной задачей становится совершенствование федерального законодательства в части расширения и конкретизации полномочий субъектов РФ по принятию мер, обеспечивающих противодействие распространению опасных инфекционных заболеваний. Очевидно, эта важная задача не может быть решена в один этап. На первом этапе в федеральные законы могут быть внесены отдельные неотложные изменения, санкционирующие работу, которая уже проводится органами государственной власти субъектов РФ, и позволяющие повысить эффективность этой работы. На следующем этапе (очевидно, уже после пандемии и на основе ее уроков, то есть на будущее) может быть комплексно решена указанная проблема совершенствования федерального законодательства.

В целевой модели Федеральный закон «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения» должен будет содержать четкий перечень мер и ограничений, которые могут вводиться органами государственной власти субъектов РФ при угрозе пандемии и при реализации такой угрозы. При этом в иных федеральных законах, посвященных регулированию конкретных прав и свобод, в идеале должны появиться корреспондирующие нормы, указывающие на возможность ограничения соответствующих прав и свобод в случаях, предусмотренных нормами Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения».

При этом возможен вариант оформления полномочий субъектов РФ по принятию необходимых мер и введению ограничений как полномочий Российской Федерации, передаваемых органам государственной власти субъектов РФ для исполнения. Возможен также вариант, когда соответствующие полномочия определяются федеральным законом, а сама передача этих полномочий субъектам РФ осуществляется при возникновении угрозы пандемии специальным постановлением Правительства РФ или указом Президента РФ. Такая модель вполне может быть реализована на втором этапе совершенствования федерального законодательства.

В настоящее время, то есть на первоначальном этапе следует обратить внимание на сохраняющийся дефицит полномочий субъектов РФ по противодействию распространению новой коронавирусной инфекции и определить возможные пути восполнения этого дефицита. В частности:

в статье 6 Федерального закона «О санитарно-эпидемиологическом благополучии населения», устанавливающей закрытый перечень полномочий субъектов РФ в соответствующей сфере, нет полномочий по введению каких-либо дополнительных обязанностей или ограничений для граждан и организаций, не предусмотренных федеральным законом;

указанным Федеральным законом (ст. 10 и 11) на граждан и организации не возложена обязанность выполнять предписания органов исполнительной власти субъектов РФ и должностных лиц субъектов РФ в данной сфере;

указанным Федеральным законом (ст. 33) не предусматривается возможность регулирования нормативными правовыми актами субъектов РФ порядка обследования, медицинского наблюдения или лечения лиц с подозрением на инфекционное заболевание или контактировавших с больными инфекционным заболеванием, или являющихся носителями возбудителей инфекционных болезней;

Федеральным законом от 21.11.2011 № 323-ФЗ «Об основах охраны здоровья граждан в Российской Федерации» не предусматривается проведение медицинских осмотров, освидетельствований (например, обязательное измерение температуры тела) в случаях, установленных нормативными правовыми актами субъектов РФ (ч. 6 ст. 46, ч. 4 ст. 65);

Кодекс РФ об административных правонарушениях (далее – КоАП РФ) не предусматривает полномочия субъектов РФ, которые сегодня реализуются в ряде субъектов РФ, в том числе в городе Москве и Московской области.

Вместе с тем вполне возможно, что федеральный законодатель не пойдет на расширение полномочий субъектов РФ по установлению ограничительных мер в условиях распространения опасных инфекционных заболеваний и внесение системных дополнений в законодательство о санитарно-эпидемиологическом благополучии населения. До окончания острой стадии пандемии не будут пресекаться действия органов исполнительной власти субъектов РФ, выходящие за рамки их полномочий. Однако потом эти временные полномочия прекратятся, принятые в рамках их реализации решения будут отменены.

## **2. О правовых рисках, которые могут возникать при реализации ограничительных мер, введенных органами государственной власти Московской области в связи с распространением новой коронавирусной инфекции (COVID-19)**

2.1. Органами государственной власти Московской области принят комплекс мер, направленных на противодействие распространению новой коронавирусной инфекции, в том числе введены отдельные ограничения для граждан и организаций, препятствующие распространению инфекционного заболевания. Интересы общества и личности в наибольшей степени затрагивают два вида ограничений: ограничение свободы передвижения и ограничение свободы экономической деятельности. Требуют пристального

анализа правовые риски, которые могут возникать в связи с введением таких ограничений. Указанные правовые риски могут включать в себя возможность:

оспаривания решений органов государственной власти, признания их недействующими, не подлежащими применению;

нереализации на практике соответствующих решений ввиду сложности их исполнения или отсутствия эффективного механизма контроля за их исполнением;

массового несоблюдения введенных ограничений при невозможности привлечения нарушителей к реальной ответственности;

недовольства введенными ограничениями со стороны населения, формирования в общественном сознании мнения об этих ограничениях как о незаконных или несправедливых мерах.

2.2. В соответствии с Законом Российской Федерации от 25.06.1993 № 5242-1 «О праве граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации» право граждан Российской Федерации на свободу передвижения, выбор места пребывания и жительства в пределах Российской Федерации в соответствии с законами Российской Федерации может быть ограничено на отдельных территориях и в населенных пунктах, где в случае опасности распространения инфекционных и массовых неинфекционных заболеваний и отравлений людей введены особые условия и режимы проживания населения и хозяйственной деятельности (статья 8). Не вызывает сомнений и возможность ограничения свободы экономической деятельности в условиях пандемии, эта свобода не абсолютна и всегда реализуется в рамках мер государственного регулирования экономики.

В силу ч. 3 ст. 55 Конституции РФ публичные интересы, к которым относится защита здоровья, могут оправдывать ограничения прав и свобод, если эти ограничения отвечают требованиям справедливости, являются адекватными, пропорциональными, соразмерными и необходимыми. Чтобы



исключить возможность несоразмерного ограничения прав и свобод человека и гражданина в конкретной правоприменительной ситуации, норма должна быть формально определенной, четкой, не допускающей расширительного толкования установленных ограничений и, следовательно, произвольного их применения (постановления Конституционного Суда РФ от 30.06.2011 № 14-П, от 30.10.2014 № 26-П, от 08.12.2015 № 31-П и др.).

Неопределенность правовой нормы ведет к ее неоднозначному пониманию и, следовательно, к возможности ее произвольного применения, а значит – к нарушению принципа равенства, соблюдение которого может быть обеспечено лишь при условии единообразного понимания и толкования правовой нормы всеми правоприменителями. Неопределенность содержания правовой нормы допускает возможность неограниченного усмотрения в процессе правоприменения и ведет к произволу (постановления Конституционного Суда РФ от 15.07.1999 № 11-П, от 25.02.2004 № 4-П, от 06.12.2011 № 27-П, от 16.11.2018 № 43-П, от 23.01.2020 № 4-П и др.).

Следовательно, при введении в условиях пандемии ограничений прав и свобод, в том числе свободы передвижения и свободы экономической деятельности, правовые нормы, устанавливающие такие ограничения, должны быть определенными по своему содержанию, не допускающими двоякое толкование, неясность для субъектов общественных отношений в выборе должной модели поведения. Неопределенность правовых норм ведет к произволу. Между тем в условиях пандемии произвол недопустим, поскольку он будет снижать эффективность принимаемых мер противодействия распространению инфекционного заболевания, ослаблять защиту человека и его здоровья, порождать справедливое недовольство со стороны населения. Таким образом, введенные ограничительные меры обязательно должны проверяться на предмет юридической определенности предписаний, содержащихся в соответствующих правовых нормах.

Особое значение в условиях пандемии приобретают меры юридической ответственности за нарушение установленных государством правил поведения, в том числе административной ответственности за несоблюдение введенных ограничений. При этом любое административное правонарушение, а равно и санкции за его совершение должны быть четко определены в законе, причем таким образом, чтобы исходя из текста соответствующей нормы (в случае необходимости с помощью толкования, данного ей судами) каждый мог предвидеть административно-правовые последствия своих действий или бездействия. В противном случае может иметь место противоречивая правоприменительная практика (постановления Конституционного Суда РФ от 14.06.2018 № 23-П, от 18.01.2019 № 5-П и др.). Следовательно, в условиях пандемии должна обеспечиваться ясность для всех участников общественных отношений в том, какое поведение является допустимым, а какое – противоправным, влекущим административную ответственность. Эти вопросы не могут отдаваться на произвольное усмотрение правоприменительных органов.

2.3. Законом Московской области от 04.04.2020 № 53/2020-ОЗ Кодекс Московской области об административных правонарушениях был дополнен новой статьей 3.6, установившей ответственность за нарушение требований нормативных правовых актов Московской области, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории области. Согласно ч. 2 указанной статьи невыполнение гражданами требований нормативных правовых актов Московской области, направленных на введение и обеспечение режима повышенной готовности на территории области, в том числе необеспечение режима самоизоляции, является правонарушением и влечет наложение на граждан административного штрафа.

При применении указанных мер административной ответственности необходимо обеспечить юридическую определенность самих требований, содержащихся в нормативных правовых актах Московской области и

направленных на обеспечение режима повышенной готовности. То есть эти требования должны быть четкими и недвусмысленными, непротиворечивыми, понятными для граждан и должностных лиц, не допускающими неоднозначности в толковании и применении. Иное не обеспечит возможность сознательного соблюдения этих требований гражданами и создаст условия для произвола и злоупотреблений. Неопределенность норм, за нарушение которых возможна административная ответственность, будет являться существенным дефектом и порождать правовые риски.

В частности - должна быть обеспечена юридическая определенность самого режима самоизоляции, поскольку такой правовой режим, введенный для граждан нормативными правовыми актами Московской области, федеральным законодательством не предусмотрен, в нем не описан.

В условиях пандемии нет достаточного запаса времени на формирование устойчивой судебной практики и толкование судами правовых норм. Следовательно, органы государственной власти Московской области должны стараться конкретизировать свои предписания всякий раз, когда возникает вероятность их неоднозначного понимания. Желательным вариантом является конкретизация предписаний, за нарушение которых наступает ответственность, непосредственно в тексте закона. Однако достаточно распространена практика бланкетных норм, устанавливающих административную ответственность, притом что сами правила, соблюдение которых обеспечивается мерами ответственности, зачастую устанавливаются подзаконными актами. Такая практика в рассматриваемых условиях вполне допустима.

Если в тексте нормативного правового акта по объективным причинам сложно моделировать все возможные на практике казусы, то в целях обеспечения определенности норм и единообразия их применения можно прибегать к изданию актов толкования, методических и разъясняющих документов. Такие документы, даже если они формально не

являются источниками права, могут задавать правильную линию правоприменения, обеспечивать унификацию административной практики. Эти конкретизирующие и разъясняющие документы должны быть непротиворечивыми, направленными на устранение неясностей в понимании предписаний. В сегодняшних условиях не надо опасаться издавать такие документы, но необходимо обеспечивать их высокое содержательное качество.

Представляется ошибочным иной подход, состоящий в попытке запугать население недостаточно определенными по своему содержанию требованиями и мерами ответственности, с тем чтобы понудить граждан под этим «испугом» соблюдать противоэпидемические меры. Такой подход может дать некоторый эффект в короткий начальный период, однако потом наверняка проявятся те негативные последствия и правовые риски, о которых было сказано выше.

Граждане не должны бояться представителей власти, напротив, необходимо обеспечивать доверие населения к институтам власти и их деятельности, сознательное соблюдение введенных ограничений, ответственное отношение граждан к своему здоровью и безопасности общества. Меры контроля и административной ответственности не должны создавать обстановку нервозности, условия применения этих меры не могут толковаться расширительно или произвольно, приводить к несоразмерным и неоправданным последствиям.

2.4. Представляется необходимым разделить противоэпидемические требования, установленные нормативными правовыми актами Московской области и направленные на ограничение свободы передвижения граждан, на рекомендательные требования, которые сознательно и ответственно соблюдаются гражданами, но за отступление от которых, продиктованного необходимостью, не может наступать административная ответственность, и обязательные для исполнения требования, за нарушение которых наступает административная и иная юридическая ответственность. Можно не вводить

такую классификацию требований на уровне терминологии, но в целях обеспечения юридической определенности необходимо обеспечить их разграничение на содержательном уровне. Это можно сделать путем издания разъясняющего документа, описывающего ситуации, в которых гражданин может быть привлечен к ответственности, и ситуаций, в которых отсутствуют основания для привлечения к ответственности.

Например, гражданин вынужден посетить родственника, нуждающегося в помощи или постороннем уходе, если при этом он не нарушает правила использования цифровых пропусков и, насколько это возможно в данной ситуации, соблюдает социальную дистанцию и иные санитарные требования, то такие действия не могут признаваться правонарушением. Если же, например, граждане совместно распивают напитки или играют в мяч во дворе или лесопарковой зоне, то очевидно, что они покинули жилые помещения без достаточных оснований, не соблюдают социальную дистанцию, то есть умышленно совершают правонарушение. Возможны различные пограничные ситуации, в которых правоприменителю сложно однозначно определить наличие или отсутствие события правонарушения.

Поэтому представляется целесообразным издание органами исполнительной власти Московской области разъясняющих документов, описывающих конкретные ситуации, в которых должны соблюдаться установленные требования и ограничения. Эти документы могут служить инструктивным материалом не только для граждан, но и для должностных лиц, осуществляющих контроль за соблюдением установленных требований. Этим будут обеспечиваться единообразие правоприменения и защита прав граждан от произвольного усмотрения должностных лиц.

Такие разъясняющие документы могут обеспечивать системное толкование введенных ограничений. Это толкование не должно быть расширительным, пробельным, противоречивым или произвольным, то есть оно должно иметь высокое содержательное качество, опираться на законы и

иные нормативные правовые акты в их правильной и системной интерпретации. При этом все неустранимые сомнения обязательно должны толковаться в пользу лица, правомерность действия которого оценивается.

2.5. В соответствии с подпунктом 2 пункта 13 Порядка оформления и использования цифровых пропусков для передвижения по территории Московской области в период действия режима повышенной готовности, утвержденного постановлением Губернатора Московской области от 11.04.2020 (в редакции от 14.04.2020) № 177-ПГ (далее – Порядок № 177-ПГ) передвижение по территории Московской области без использования транспортных средств осуществляется без оформления цифрового пропуска при условии соблюдения требований и ограничений, установленных постановлением Губернатора Московской области от 12.03.2020 № 108-ПГ «О введении в Московской области режима повышенной готовности для органов управления и сил Московской областной системы предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций и некоторых мерах по предотвращению распространения новой коронавирусной инфекции (COVID-2019) на территории Московской области» (далее – Постановление № 108-ПГ).

Следовательно, не может рассматриваться в качестве правонарушения само по себе нахождение гражданина вне жилого помещения, а также его передвижение пешком, если при этом со стороны гражданина не допускается явное и умышленное нарушение социальной дистанции или иных санитарных требований. В отсутствии таких нарушений отсутствуют и основания для повышенного внимания к гражданину со стороны представителей власти. При этом не имеет значения место жительства гражданина и место его фактического нахождения – ведь гражданин вправе пребывать на условиях самоизоляции в жилом помещении, не являющемся его постоянным местом жительства.

Согласно подпункту 1 пункта 5 Постановления № 108-ПГ граждане обязаны соблюдать дистанцию до других граждан не менее 1,5 метра

(социальная дистанция), в том числе в общественных местах и общественном транспорте, за исключением случаев оказания услуг по перевозке пассажиров и багажа легковым такси. Очевидно, что в данном случае перечень возможных случаев отступления от рекомендации соблюдения социальной дистанции не является исчерпывающим. Возможны ситуации вынужденного сокращения дистанции, сами по себе они не могут признаваться правонарушением, если несоблюдение социальной дистанции происходит не по злему умыслу, не свидетельствует в явной форме о пренебрежении к правилам.

Все неустранимые сомнения при этом должны толковаться в пользу граждан, а применение правил должно быть разумным. Например, члены одной семьи вместе следуют по улице, соблюдение социальной дистанции при этом не имеет смысла, если они проживают в одном жилом помещении. Нет оснований для какого-либо вмешательства представителей власти. При этом непринятие владельцами магазинов или иных мест обслуживания населения мер к созданию условий для соблюдения социальной дистанции должно контролироваться и наказываться по закону.

В соответствии с подпунктом 3 пункта 5 Постановления № 108-ПГ граждане обязаны не покидать места проживания (пребывания), за исключением случаев обращения за экстренной (неотложной) медицинской помощью и иной прямой угрозы жизни и здоровью, случаев следования к месту (от места) осуществления деятельности (в том числе работы), осуществления профессиональной деятельности, связанной с передвижением (в том числе оказанием транспортных услуг и услуг доставки), а также следования к ближайшему месту приобретения товаров (включая продуктовые гипермаркеты), работ, услуг, выгула домашних животных на расстоянии, не превышающем 100 метров от места проживания (пребывания), выноса отходов до ближайшего места накопления отходов.

Очевидно, указанный перечень случаев, в которых граждане могут покидать по неотложной необходимости жилые помещения не является исчерпывающим. Системное толкование норм Порядка № 177-ПГ приводит к выводу о том, что передвижение пешком с любой обоснованной целью не требует получения цифрового пропуска. Из нормативных правовых актов не следует обязанность гражданина доказывать цель своего передвижения. Например, гражданин может следовать в целях получения банковских услуг не к ближайшему банку, а к тому банку, в котором у него открыт вклад. Понятие «ближайшее место приобретения товаров, работ, услуг» толкует сам гражданин, поскольку иное не установлено нормативными правовыми актами.

С позиций административной ответственности должен действовать принцип презумпции невиновности гражданина, недопустимости возложения на него бремени доказывания правомерности его действий. Во избежание произвола и возникновения социальной напряженности необходимо инструктировать в этой части лиц, осуществляющих контроль.

В соответствии с подпунктом 1 пункта 4 Постановления № 108-ПГ обязаны соблюдать режим самоизоляции граждане в возрасте старше 65 лет, а также граждане, имеющие перечисленные в приложении хронические заболевания. Режим самоизоляции должен быть обеспечен по месту проживания указанных лиц либо в иных помещениях, в том числе в жилых и садовых домах.

Недопустимо расширительно толковать это правило и на его основе вводить несоразмерные ограничения прав пожилых граждан и граждан с хроническими заболеваниями, отказывать таким лицам в медицинских услугах или банковских услугах, которые им необходимы и фактически не могут быть им оказаны на дому. Не все пожилые граждане могут пользоваться услугами интернет-заказов товаров, не всегда доступна и удобна доставка товаров на дом. Следует учитывать реальные условия их реальной жизни. Организации, осуществляющие дистанционную продажу



товаров, сегодня могут злоупотреблять своим положением, в том числе требовать стопроцентную дистанционную предоплату заказов, не соблюдать сроки и иные условия продажи и доставки, вводить высокую плату за доставку и т.п. (при этом судебные и надзорные органы не работают, претензии по поводу нарушения прав потребителей не рассматриваются, колл-центры не отвечают на звонки и т.п.).

Недопустимо безоглядно ссылаться на деятельность волонтеров. Эта деятельность может являться подспорьем в помощи пожилым и больным гражданам, но никак не замещающим механизм обеспечения жизнедеятельности таких граждан. Нельзя превращать предложение помощи волонтеров в навязывание оной помощи гражданам.

По смыслу норм Порядка № 177-ПГ, граждане в возрасте старше 65 лет и больные хроническими заболеваниями не лишены права получить при необходимости цифровой пропуск, совершать поездки к родственникам, на дачу, в другие регионы, а также передвигаться пешком без необходимости иметь при этом цифровой пропуск или доказывать цель своего передвижения. Самоизоляция указанных граждан – это рекомендательная норма, которая не должна лишать их элементарных прав, приводить к невозможности обеспечить свою нормальную жизнедеятельность, создавать несоразмерные жизненные трудности.

Безусловно, должно соблюдаться и контролироваться неукоснительное выполнение условий изоляции лицами, заразившимися коронавирусной инфекцией, контактировавшими с заразившимися или являющимися носителями инфекции. В отношении остальных граждан будет правильным толкование о том, что для них установлены не ограничения свободы передвижения, а лишь специальные условия пользования общественным транспортом и личным транспортом (с получением электронных пропусков в уведомительном, а не разрешительном порядке).

2.6. Органы исполнительной власти Московской области должны обеспечить юридическую определенность ограничений свободы экономической деятельности. Не должно быть какой-либо неясности, двусмысленности в вопросах о том, деятельность каких организаций приостановлена, а каких – может осуществляться. Совершенно недопустим подход: «в отношении отдельных организаций решается индивидуально в каждом конкретном случае» или т.п. (то есть решается по произвольному усмотрению чиновника и в меру его индивидуального понимания).

Например, в средствах массовой информации и интернет-пространстве высказывается озабоченность граждан закрытием парикмахерских и невозможностью подстричься. Согласно подпункту 3 пункта 9 Постановления № 108-ПП приостановлена работа салонов красоты, косметических, СПА-салонов, массажных салонов, соляриев, саун и иных объектов, в которых оказываются подобные услуги. Деятельность парикмахерских при этом не упомянута. Услуги парикмахерских необходимы большинству граждан (в отличие от услуг салонов красоты или соляриев), поэтому эти услуги никак не могут прикрываться понятием «подобные услуги». Здесь требуется конкретность, юридическая определенность.

Согласно письму заместителя Председателя Правительства Московской области от 06.04.2020 № Исх-5670/02-02 вправе работать (включая, но не ограничиваясь): промышленные предприятия независимо от типа производимой продукции, строительные, логистические компании, организации сельского хозяйства, а также компании, осуществляющие складские услуги, оказывающие услуги гражданам, на которые не установлен прямой запрет (в том числе дома быта, химчистки, шиномонтаж и автосервис), курьерские службы и пункты выдачи заказов (без примерки), дистанционная розничная торговля всеми видами товаров без исключения. Деятельность парикмахерских при этом также не упомянута.

Если нормативные документы или экспертные заключения в области санитарно-эпидемиологического надзора требуют закрытия парикмахерских или закрытия парикмахерских, не соответствующих повышенным санитарным требованиям, то деятельность парикмахерских следует приостановить, о чем со всей определенностью должно быть указано в нормативном правовом акте. В ином случае парикмахерские могут работать. Недопустима юридическая неопределенность в данном вопросе. Это касается и иных видов деятельности. Перечень приостановленных видов деятельности необходимо постоянно уточнять, проверять, конкретизировать и разъяснять.

2.7. Согласно подпункту 2 пункта 9 Постановления № 108-ПГ приостановлена работа объектов розничной торговли, за исключением аптек и аптечных пунктов, объектов розничной торговли, в которых осуществляется заключение договоров на оказание услуг связи и реализация связанных с такими услугами средств связи (в том числе мобильных телефонов, планшетов), специализированных объектов розничной торговли, реализующих медицинские и оптико-офтальмологические изделия (оборудование), зоотовары, а также объектов розничной торговли в части реализации продовольственных товаров и (или) непродовольственных товаров первой необходимости, указанных в приложении 2 к данному постановлению, а также за исключением продажи товаров дистанционным способом, в том числе с условием доставки.

В условиях, когда самоизоляция продолжается свыше одного месяца, необходимо тщательно и с привлечением экспертов продумать возможность расширения перечня товаров первой необходимости, возобновления розничной торговли товарами для дома, критически необходимыми для обеспечения жизнедеятельности человека в жилом помещении. Следует оценить возможность открытия магазинов и иных торговых точек типа «товары для дома», «хозтовары», «сантехника», «электротовары» и т.п. Если перегорела электрическая лампочка, вышел из строя вентиль

водопровода, то должна быть возможность приобретения соответствующих товаров рядом с домом.

Услуги интернет-торговли и доставки на дом, как уже отмечалось выше, не всем доступны и не всегда удобны. Иногда гражданин просто не знает артикул или наименование сантехнической прокладки или муфты, которую надо заказать взамен вышедшей из строя. Приобретение таких товаров является обязанностью владельца жилого помещения и не возлагается на управляющую компанию. Многие граждане приобретают такие товары (критически необходимые для обеспечения жизнедеятельности человека в жилом помещении) на рынках, устраняют неисправности самостоятельно или с привлечением частных мастеров. Необходимо рассмотреть возможность открытия таких торговых точек и не создавать избыточные препятствия для работы частных мастеров (это относится и к ремонту холодильников, телефонов, компьютерной и бытовой техники).

Следует продумать обоснованность закрытия табачных лавок. Если в ближайшем магазине не оказалось кофе или фруктов, то многие граждане не будут подвергать себя риску и не пойдут за ними в другие магазины. Курящий человек пойдет за табачными изделиями невзирая на риск по всем магазинам, пока не купит эти изделия. Трудно признать обоснованным, что в торговом павильоне открыты все секции, кроме табачной, поскольку она не относится к продовольственным товарам. Между тем соблюдать социальную дистанцию проще в табачной лавке, где не бывает очередей, чем в гипермаркете.

### **3. Выводы по результатам анализа**

В целях минимизации правовых рисков, которые могут возникать при введении ограничительных мер в связи с распространением новой коронавирусной инфекции, органам государственной власти Московской

области необходимо обеспечить юридическую определенность требований, содержащихся в изданных ими нормативных правовых актах. Эти требования должны быть четкими и недвусмысленными, непротиворечивыми, понятными для граждан и должностных лиц. В том числе должна быть обеспечена юридическая определенность самого режима самоизоляции, поскольку такой правовой режим федеральным законодательством не предусмотрен, в нем не описан.

Если в тексте нормативного правового акта по объективным причинам сложно моделировать все возможные на практике казусы, то в целях обеспечения определенности норм и единообразия их применения можно прибегать к изданию актов толкования, методических и разъясняющих документов. В сегодняшних условиях не надо опасаться издавать такие конкретизирующие и разъясняющие документы, но необходимо обеспечивать их высокое содержательное качество.

Целесообразно издание органами исполнительной власти Московской области разъясняющих документов, описывающих конкретные ситуации, в которых гражданами должны соблюдаться установленные требования и ограничения. Эти документы могут служить инструктивным материалом не только для граждан, но и для осуществляющих контроль должностных лиц. Этим будут обеспечиваться единообразие правоприменения и защита прав граждан от произвольного усмотрения правоприменителей.

Желательно чтобы документы, разъясняющие и конкретизирующие установленные органами государственной власти Московской области требования и ограничения, не были анонимными, официально исходили от уполномоченных органов исполнительной власти Московской области, при их подготовке проходили всестороннее обсуждение и правовой анализ, содержали системное и полное толкование содержания введенных требований и ограничений.

При реализации норм, ограничивающих свободу передвижения граждан, все неустранимые сомнения должны толковаться в пользу

граждан, а применение правил должно быть разумным. С позиций административной ответственности должен действовать принцип презумпции невиновности гражданина, недопустимости возложения на него бремени доказывания правомерности его действий. Во избежание произвола и возникновения социальной напряженности необходимо инструктировать в этой части должностных лиц. Самоизоляция граждан не должна лишать их элементарных прав, приводить к невозможности обеспечить свою нормальную жизнедеятельность, создавать несоразмерные жизненные трудности.

Органы исполнительной власти Московской области должны обеспечить юридическую определенность ограничений свободы экономической деятельности. Не должно быть неясности, двусмысленности в вопросах о том, деятельность каких именно организаций приостановлена. В условиях, когда самоизоляция граждан продолжается свыше одного месяца, необходимо продумать возможность расширения перечня товаров первой необходимости, возобновить розничную продажу товаров для дома, критически необходимых для обеспечения жизнедеятельности человека в жилом помещении.

Разъяснительная работа в отношении мер, принимаемых органами государственной власти Московской области в связи с пандемией, налаживание каналов обратной связи для учета мнения населения, своевременное рассмотрение поступающих жалоб и предложений будут способствовать реализации принципа открытости власти перед гражданами, формированию в обществе доверия к институтам власти, сознательному исполнению его членами установленных органами государственной власти Российской Федерации и органами государственной власти субъектов Российской Федерации требований, направленных на борьбу с распространением опасных инфекционных заболеваний (в том числе с представляющей в настоящее время основную опасность новой коронавирусной инфекции COVID-19).